

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

21 FÉVRIER 2013

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 135, deuxième édition du 7 mai 2010)

Proposition de révision de la Constitution visant à insérer, au titre II de la Constitution, un article 22^{ter} garantissant le droit des personnes handicapées de bénéficier des mesures appropriées qui leur assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
MM. CLAES ET DEPREZ

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

21 FEBRUARI 2013

Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 135, tweede uitgave, van 7 mei 2010)

Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22^{ter} in te voegen dat het recht waarborgt van personen met een handicap op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN CLAES EN DEPREZ

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

Présidente/Voorzitster : Sabine de Bethune.

Membres/Leden :

N-VA	Huub Broers, Danny Pieters, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS	Hassan Bousetta, Philippe Moureaux, Muriel Targnion.
MR	Armand De Decker, Gérard Deprez.
CD&V	Wouter Beke, Sabine de Bethune.
sp.a	Bert Anciaux, Guy Swennen.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Bart Laeremans.
Écolo	Marcel Cheron.
cdH	Francis Delpérée.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Groot, Inge Faes, Louis Ide, Lieve Maes.
Marie Arena, Willy Demeyer, Philippe Mahoux, Louis Siquet.
Alain Courtois, Christine Defraigne, Richard Miller.
Dirk Claes, Etienne Schoupe, Johan Verstreken.
Leona Detiège, Dalila Douifi, Fauzaya Talhaoui.
Rik Daems, Yoei Vastersavendts.
Filip Dewinter, Anke Van dermeersch.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.
André du Bus de Warnaffe, Vanessa Matz.

Voir :

Documents du Sénat :

5-139 - SE 2010 :

N° 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Delpérée.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-139 - BZ 2010 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Delpérée.

La Commission des Affaires institutionnelles a examiné la présente proposition de révision de la Constitution au cours de ses réunions du 24 et 31 janvier 2013.

Le présent rapport a été soumis à la commission pour approbation le 21 février 2013.

I. EXPOSÉ DE M. DELPÉRÉE

La présente proposition de révision de la Constitution repose sur une proposition de consensus déposée au Sénat par MM. Monfils et Delpérée le 8 décembre 2009 sous la précédente législature (doc. Sénat, n° 4-1531/1 — 2009/2010). Cette proposition découlait elle-même des propositions déposées individuellement par MM. Monfils et Delpérée respectivement le 14 novembre 2007 et le 10 mars 2009 (doc. Sénat, n°s 4-393/1 — 2007/2008 et 4-1205/1 — 2008/2009). À l'issue d'une première discussion en commission, les deux sénateurs ont décidé d'unir leurs forces et de déposer la proposition de consensus précitée (voir le rapport de commission de MM. Mahoux et Van Den Driessche, doc. Sénat, n° 4-1531/3 — 2009/2010).

Le 10 décembre 2009, la commission des Affaires institutionnelles a adopté cette proposition, après l'avoir amendée, à l'unanimité des 12 membres présents. Ensuite, l'unique article visant à insérer un nouvel article 22^{ter} a été adopté en séance plénière du 14 janvier 2010 par 51 voix et 1 abstention, après quoi le texte a été transmis à la Chambre des représentants (doc. Chambre, n° 52-2368/1). Cette dernière n'a plus eu l'occasion d'examiner le projet, les Chambres ayant été dissoutes le 7 mai 2010.

L'article 195 de la Constitution prévoit qu'en pareil cas, la procédure de révision doit être refaite dans son intégralité, à commencer par la déclaration de révision de la Constitution. Cette première étape a été franchie lors de la déclaration de révision du 7 mai 2010, dans laquelle les Chambres et le Roi déclarent qu'il y a lieu à la révision notamment du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées (*Moniteur belge*, deuxième édition, du 7 mai 2010). Le 22 septembre 2010, M. Delpérée a déposé la proposition visant à insérer, au titre II de la Constitution, un article 22^{ter} garantissant le droit des personnes handicapées de bénéficier des mesures appropriées qui leur assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle (doc. Sénat, n° 5-139/1 — S.E. 2010). Cette proposition reprend mot pour mot le texte de la proposition adoptée par le Sénat le 14 janvier 2010.

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft dit voorstel tot herziening van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 24 en 31 januari 2013.

Het voorliggende verslag werd op 21 februari 2013 ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd.

I. TOELICHTING DOOR DE HEER DELPÉRÉE

Het onderhavige voorstel tot herziening van de Grondwet gaat terug op een consensusvoorstel dat de heren Monfils en Delpérée tijdens de vorige legislatuur op 8 december 2009 in de Senaat hebben ingediend (stuk Senaat, nr. 4-1531/1 — 2009/2010). Dat voorstel vloeide op zijn beurt voort uit de voorstellen die de heren Monfils en Delpérée elk afzonderlijk hadden ingediend op respectievelijk 14 november 2007 en 10 maart 2009 (stukken Senaat, nrs. 4-393/1 — 2007/2008 en 4-1205/1 — 2008/2009). Na een eerste commissiebespreking besloten de beide senatoren hun krachten te bundelen en het voormelde consensusvoorstel in te dienen (zie het commissieverslag van de heren Mahoux en Van Den Driessche, stuk Senaat, nr. 4-1531/3 — 2009/2010).

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft dat voorstel, na amendering, op 10 december 2009 aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden. Vervolgens heeft de plenaire vergadering op 14 januari 2010 het enig artikel houdende een nieuw artikel 22^{ter} aangenomen met 51 stemmen bij 1 onthouding en de tekst overgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 52-2368/1). Die laatste is er door de ontbinding van de Kamers op 7 mei 2010 niet meer toe gekomen om het ontwerp te behandelen.

Artikel 195 van de Grondwet schrijft voor dat in dat geval de gehele herzieningsprocedure moet worden overgedaan, te beginnen met de verklaring tot herziening van de Grondwet. Die eerste horde werd genomen met de herzieningsverklaring van 7 mei 2010, waarin de Kamers en de Koning verklaren dat er redenen zijn tot herziening van onder meer titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen (*Belgisch Staatsblad*, tweede uitgave, van 7 mei 2010). Op 22 september 2010 heeft de heer Delpérée het voorstel ingediend teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22^{ter} in te voegen dat het recht waarborgt van personen met een handicap op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen (stuk Senaat, nr. 5-139/1 — B.Z. 2010). Dat voorstel neemt letterlijk de tekst over van het voorstel dat de Senaat op 14 januari 2010 heeft aangenomen.

On peut espérer que le Sénat adoptera une nouvelle fois cette proposition à un large consensus pour que la Chambre puisse en débattre.

Pour ce qui est de la portée de la proposition, deux points retiennent l'attention.

Premièrement, la Constitution belge conçue en 1831 consacre des droits fondamentaux qui ont une portée générale. Chaque Belge peut les invoquer. Depuis vingt-cinq ans, le constituant s'est engagé sur une nouvelle voie en inscrivant des droits fondamentaux spécifiques (les droits sectoriels), par exemple pour les femmes (articles 10, alinéa 3, et 11*bis*) et pour les enfants (article 22*bis*). Dans le même ordre d'idées, MM. Monfils et Delpérée ont également proposé sous la précédente législature d'ancrer les droits des personnes handicapées dans la Constitution.

Deuxièmement, il importe de respecter, en particulier dans cette matière, la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. C'est pourquoi l'article 22*ter*, alinéa 2, proposé, prévoit que «*la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit*».

II. DISCUSSION

M. Deprez souscrit à la proposition de révision parce qu'elle reprend mot pour mot le texte de la proposition que le Sénat a adoptée à l'unanimité, à une abstention près, le 14 janvier 2010, ce qui prouve que l'article 22*ter* proposé a passé le test de qualité et se justifie. Aussi l'intervenant espère-t-il que la proposition pourra compter sur la même unanimité malgré les changements survenus sur l'échiquier politique, y compris de la part de la N-VA.

M. Pieters souhaite se pencher sur la signification juridique de l'article 22*ter* proposé. Cette question a déjà été abordée au sein de la commission lors de la discussion de la proposition de consensus de MM. Monfils et Delpérée (voir le rapport de commission de MM. Mahoux et Van Den Driessche, doc. Sénat, n° 4-1531/3, pages 11 à 15). La question qui se pose est de savoir si l'article 22*ter* proposé comporte une déclaration de nature purement programmatique ou s'il peut être invoqué, éventuellement en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, pour faire valoir des effets juridiques concrets. Une comparaison juridique pourrait illustrer la question. En vertu d'une disposition semblable, un programme d'enseignement entièrement individualisé a été exigé auprès des pouvoirs publics danois en faveur d'une personne atteinte d'un handicap grave. Une telle exigence peut être considérée comme justifiée. Mais la proposition visant à insérer dans la Constitution un

Het valt te hopen dat de Senaat dit nieuwe voorstel opnieuw met ruime eensgezindheid zal goedkeuren en zo de Kamer opnieuw van gespreksstof over dit onderwerp zal voorzien.

Met betrekking tot de draagwijdte van het voorstel verdienen twee punten de aandacht.

In de eerste plaats is de Belgische Grondwet in 1831 geconcipeerd met grondrechten die een algemene strekking hebben en waarop alle Belgen zich kunnen beroepen. Sinds een kwarteeuw is de grondwetgever een nieuwe weg ingeslagen door in specifieke grondrechten (*droits sectoriels*) te voorzien, bijvoorbeeld voor de vrouwen (artikelen 10, derde lid, en 11*bis*) en de kinderen (art. 22*bis*). In dezelfde gedachtegang hebben de heren Monfils en Delpérée tijdens de vorige legislatuur voorgesteld om ook de rechten van personen met een handicap in de Grondwet te verankeren.

Ten tweede is het van belang dat inzonderheid met betrekking tot deze aangelegenheid, de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten wordt gerespecteerd. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 22*ter*, tweede lid, dat «*de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de bescherming van dat recht waarborgen*».

II. BESPREKING

De heer Deprez schaaft zich achter het herzieningsvoorstel omdat het letterlijk de tekst overneemt van het voorstel dat de Senaat, op één onthouding na, op 14 januari 2010 bij eenparigheid heeft aangenomen. Dat toont aan dat het voorgestelde artikel 22*ter* de kwaliteitstoets heeft doorstaan en zichzelf verantwoordt. Spreker hoopt dan ook dat het voorstel zelfs in de gewijzigde politieke constellatie van vandaag op dezelfde eenparigheid mag rekenen, ook vanwege de N-VA.

De heer Pieters wenst stil te staan bij de juridische betekenis van het voorgestelde artikel 22*ter*. Die kwestie is bij de bespreking van het consensusvoorstel van de heren Monfils en Delpérée reeds in de commissie aan bod gekomen (zie het commissieverlag van de heren Mahoux en Van Den Driessche, stuk Senaat, nr. 4-1531/3, blz. 11 tot 15). De vraag rijst of het voorgestelde artikel 22*ter* een louter programmatore verklaring inhoudt dan wel of het, eventueel in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, kan worden aangevoerd om concrete rechtsgevolgen af te dwingen. Een rechtsvergelijkend voorbeeld moge de vraagstelling illustreren. Op grond van een gelijkaardige bepaling werd in Denemarken van de overheid een volledig geïndividualiseerd onderwijsprogramma geëist voor een persoon met een zware handicap. Men kan een dergelijke eis terecht vinden. Maar wanneer voorgesteld wordt een artikel 22*ter* in zijn huidige formulering in de Grond-

article 22^{ter}, dans sa formulation actuelle, requiert que l'on mène une discussion sur les droits peuvent être puisés dans cet article.

Une deuxième réflexion concerne l'évolution de la terminologie. En tant que professeur de droit de la sécurité sociale, l'intervenant constate qu'au bout de trente ans, nous sommes arrivés au quatrième stade dans ce domaine. Il était tout d'abord question d'infirmités, ensuite de moins valides, puis d'handicapés. L'on parle à présent de personnes atteintes d'un handicap. Aujourd'hui, il est d'ailleurs également question de personnes ayant des limitations fonctionnelles ou d'autre nature. Il convient donc d'utiliser dans la Constitution une terminologie qui résistera à l'épreuve du temps. Actuellement, les groupes d'intérêts concernés sont scandalisés lorsque l'on utilise la mauvaise notion comme celle de « moins valide ».

Une troisième observation porte sur la formulation de l'article 22^{ter} proposé. Il est absolument impossible pour les pouvoirs publics de concrétiser le droit prévu à l'article 22^{ter} proposé, à savoir qu'ils doivent assurer l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle des personnes handicapées. Les pouvoirs publics peuvent en revanche en créer la possibilité, c'est-à-dire prendre des mesures permettant aux personnes handicapées de vivre de manière autonome et de s'intégrer culturellement, socialement et professionnellement. L'article 22^{ter} proposé tel qu'il est formulé actuellement comporte cependant une obligation que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'assurer.

L'intervenant conclut en disant qu'il peut marquer son accord avec la portée de la révision proposée, mais qu'un débat doit encore avoir lieu afin de formuler de manière plus adéquate la disposition proposée.

M. Vanlouwe embraie sur ces propos. Lui aussi soutient la proposition quant au fond. Il faut bannir toute forme de discrimination. Encore faut-il savoir si la Constitution doit contenir un catalogue complet de droits fondamentaux abordant chaque forme spécifique de discrimination. Il y a déjà des dispositions génériques portant le principe d'égalité et de non-discrimination et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (articles 10, 11 et 23). Comme *M. Delpérée* l'a déjà expliqué, des dispositions nouvelles ont été insérées dans la Constitution ces dernières décennies afin de garantir les droits fondamentaux de catégories spécifiques de personnes. C'est le cas notamment des articles 10, alinéa 3, et 11^{bis}, concernant les femmes, et l'article 22^{bis} concernant les enfants. Il est toutefois évident que le principe général d'égalité et de non-discrimination s'applique à tous, homme, femme ou enfant, et que les mesures nécessaires doivent être prises afin de combattre toute forme de discrimination. Est-il nécessaire dans ces conditions de prévoir une protection constitutionnelle spécifique pour chaque catégorie spécifique de per-

wet in te voegen, dan moet er een discussie worden gevoerd over de vraag welke rechten aan dat artikel kunnen worden ontleend.

Een tweede bedenking betreft de evolutie in de terminologie. Als hoogleraar sociaalzekerheidsrecht stelt spreker vast dat we op dat vlak, na dertig jaar, in het vierde stadium zijn aanbeland. Eerst had men het over gebrekkigen, vervolgens over mindervaliden, dan over gehandicapten en nu over personen met een handicap. Nu spreekt men overigens ook over personen met functionele of andere beperkingen. Het komt er dus op aan in de Grondwet een terminologie te hanteren die de tand des tijds zal doorstaan. Wanneer vandaag het verkeerde begrip wordt gebruikt, zoals mindervalide, dan nemen de betrokken belangengroepen daar aanstoot aan.

Een derde opmerking betreft de formulering van het voorgestelde artikel 22^{ter}. Het is voor de overheid volstrekt onmogelijk om het in het voorgestelde artikel 22^{ter} vervatte recht hard te maken, namelijk dat ze de zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie van personen met een handicap dient te waarborgen. Wat de overheid wel kan doen, is de mogelijkheid daartoe scheppen, namelijk maatregelen nemen om personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en zich cultureel, maatschappelijk en professioneel te integreren. Het voorgestelde artikel 22^{ter} in zijn huidige formulering houdt echter een verplichting in die de overheid niet kan waarborgen.

Spreker besluit dat hij zich akkoord kan verklaren met de strekking van de voorgestelde herziening, maar dat er nog een debat moet worden gevoerd om de voorgestelde bepaling adequater te formuleren.

De heer Vanlouwe haakt hierop in. Ook hij verleent zijn inhoudelijke steun aan het voorstel. Iedere vorm van discriminatie moet uit de wereld worden gebannen. De vraag rijst echter of de Grondwet een volledige grondrechtencatalogoog moet bevatten waarin elke specifieke vorm van discriminatie wordt aangepakt. Er zijn reeds generieke bepalingen houdende het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en het recht op een menswaardig leven (artikelen 10, 11 en 23). Zoals de heer Delpérée reeds heeft verklaard, zijn er in de laatste decennia nieuwe bepalingen in de Grondwet ingevoegd teneinde de grondrechten van specifieke categorieën van personen te waarborgen, zoals de artikelen 10, derde lid, en 11^{bis} ten aanzien van de vrouwen, en artikel 22^{bis} ten aanzien van de kinderen. Het is echter evident dat eenieder, man, vrouw of kind, onder de gelding van het algemeen gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel valt en dat de nodige maatregelen moeten worden genomen om elke vorm van discriminatie tegen te gaan. Is het dan nodig om voor elke specifieke categorie van personen die extra-bescherming nodig hebben, in een specifieke grond-

sonnes ayant besoin d'une protection supplémentaire? Il faut en outre réfléchir à l'impact concret et pratique de l'article 22^{ter} proposé. La disposition proposée implique-t-elle une obligation de standstill ou le but est-il d'imposer aux divers pouvoirs publics une obligation d'agir et, si oui, quelle en est la portée?

Le groupe N-VA soutient donc la proposition sur le fond, mais demande davantage de précisions sur son incidence pratique.

M. Delpérée considère que les observations de MM. Pieters et Vanlouwe sont judicieuses. Il rappelle que notre Constitution, il y a cent quatre-vingts ans, proclamait les droits et libertés de tous les Belges, sans distinction. À partir des années 1980, le constituant s'est engagé dans une nouvelle voie, non contradictoire, mais complémentaire. Il a d'abord précisé dans la Constitution que les Belges pouvaient être répartis en deux sexes. Le constituant a dès lors consacré les droits des femmes, notamment leurs droits politiques, et le droit d'égalité entre hommes et femmes (articles 10, alinéa 3, et 11^{bis}). À partir de 1996, la question s'est posée de savoir si, dans le prolongement de conventions internationales comme la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, il ne serait pas utile de mettre un accent particulier sur le droit des enfants (article 22^{bis}). La présente proposition constitue un troisième pas dans la protection de droits fondamentaux spécifiques ou de catégories de personnes.

Se référant à l'intervention de M. Vanlouwe, M. Delpérée insiste sur le fait que la proposition contient une invitation, tant à l'État fédéral qu'aux communautés et régions, chacun pour ce qui le concerne, à garantir les droits des personnes handicapées.

M. Cheron fait tout d'abord observer qu'il serait incongru qu'une proposition ayant recueilli l'unanimité en commission lors de la précédente législature, n'en bénéficie plus aujourd'hui.

Quant au fond, il est clair, comme l'a rappelé M. Delpérée, que la présente proposition s'inscrit dans le cadre général du titre II de la Constitution relatif aux Belges et à leurs droits.

Troisièmement, l'article 22^{ter}, alinéa 2, proposé contient une invitation à l'État fédéral, aux communautés et aux régions, à garantir la protection des droits des personnes handicapées. Jusqu'à présent, la définition du handicap relève de la compétence de l'État fédéral. Mais toute cette matière fait actuellement l'objet de débats dans le cadre de transferts de compétences aux entités fédérées, comme par exemple l'aide à la mobilité pour des personnes handicapées. C'est la raison pour laquelle l'invitation contenue à l'article 22^{ter}, alinéa 2, proposé s'adresse non seule-

rechtenbescherming te voorzien? Daar komt nog bij dat men zich ook moet beraden over de concrete en praktische impact van het voorgestelde artikel 22^{ter}. Houdt de voorgestelde bepaling een standstillverplichting in of is het de bedoeling aan de diverse overheidsinstanties een verplichting tot handelen op te leggen en, zo ja, hoever reikt die dan?

Inhoudelijk schaart de N-VA-fractie zich dus achter het voorstel, maar vraagt zij meer duidelijkheid over de praktische impact ervan.

De heer Delpérée meent dat de opmerkingen van de heren Pieters en Vanlouwe oordeelkundig geformuleerd zijn. Hij herinnert eraan dat onze Grondwet honderdtachtig jaar geleden de rechten en vrijheden afkondigde van alle Belgen, zonder onderscheid. Sinds de jaren 1980 is de grondwetgever een nieuwe weg ingeslagen, die daar niet strijdig mee is maar complementair. Eerst heeft hij in de Grondwet vermeld dat de Belgen in twee geslachten konden worden opgedeeld. De grondwetgever heeft dan de rechten van de vrouwen bekrachtigd, met name hun politieke rechten en het recht op gelijkheid voor mannen en vrouwen (artikelen 10, derde lid, en 11^{bis}). Vanaf 1996 rees de vraag of het niet nuttig zou zijn om in het verlengde van internationale verdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 ook de kinderrechten speciaal te beklemtonen (artikel 22^{bis}). Het voorliggende voorstel is een derde stap in de bescherming specifieke grondrechten of categorieën van personen.

Met verwijzing naar de uiteenzetting van de heer Vanlouwe beklemtoont de heer Delpérée dat het voorstel een uitnodiging bevat, zowel voor de Federale Staat als voor de gemeenschappen en de gewesten, opdat elk de rechten van personen met een handicap waarborgt.

De heer Cheron wijst er eerst en vooral op dat het ongepast zou zijn dat een voorstel dat tijdens de vorige zittingsperiode in commissie eenparig werd aangenomen, vandaag niet meer op eenparigheid zou kunnen rekenen.

Ten gronde is het duidelijk, zoals de heer Delpérée erop gewezen heeft, dat onderhavig voorstel aansluit bij de algemene benadering van titel II van de Grondwet over de Belgen en hun rechten.

Ten derde bevat het voorgestelde artikel 22^{ter}, tweede lid, een uitnodiging aan de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten om de bescherming van de rechten van personen met een handicap te waarborgen. Tot dusver behoort het definiëren van het begrip handicap tot de bevoegdheid van de Federale Staat. Over die hele aangelegenheid wordt echter momenteel gedebatteerd in het raam van een overdracht van bevoegdheden aan de deelstaten. Het gaat bijvoorbeeld over de hulp met het oog op de mobiliteit van personen met een handicap. Om die reden is de uitnodiging in het

ment à l'État fédéral, mais aussi aux entités fédérées à la lumière de nouvelles compétences qui seront éventuellement transférées à celles-ci. Les implications du nouvel article 22ter sont d'une nature différente, à savoir juridique, pratique et financière. En effet, les autorités en charge des personnes handicapées sont invitées à « *assurer l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle* ». Il en résulte des obligations de résultat qui seront du ressort d'autres autorités que l'État fédéral.

Quant à l'esquisse faite par M. Delpérée de l'évolution de droits fondamentaux généraux à des droits spécifiques, M. Cheron cite également les droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit au logement (article 23), et le principe du développement durable (article 7bis). Il faudra toutefois, à un moment donné, examiner l'opportunité d'ajouter encore de tels droits spécifiques et la cohérence interne de l'actuel système de protection des droits fondamentaux.

Une dernière remarque porte sur l'efficacité du nouvel article 22ter. Le Sénat, dans sa nouvelle composition, pourrait éventuellement mesurer et évaluer l'impact réel non seulement de cet article, mais de tous les droits spécifiques sur la vie de l'ensemble de nos concitoyens, par exemple après l'expiration d'un délai de quelques années après leur entrée en vigueur.

M. Vanlouwe remercie M. Delpérée pour ses clarifications. L'intervenant retient que l'article 22ter proposé implique que l'État fédéral, les communautés et les régions ont l'obligation d'agir. M. Cheron souligne que l'État fédéral est encore compétent pour définir la notion de handicap, mais que des transferts de compétences concernant la politique des personnes handicapées seront peut-être encore effectués dans le cadre de la réforme de l'État. À l'heure actuelle, les communautés disposent déjà de compétences étendues en matière de bien-être. Il existe des fonds qui déploient des efforts considérables dans le cadre de la politique des handicapés. L'ancrage constitutionnel des droits des personnes handicapées va imposer de nouvelles obligations aux communautés. M. Cheron a déjà attiré l'attention sur les implications juridiques, pratiques et financières qui découleront du nouvel article 22ter, mais rien n'est clair en ce qui concerne les transferts de compétence. D'où la question : a-t-on mené une concertation à ce sujet avec les communautés? M. Vanlouwe insiste sur le fait que ces questions n'affectent nullement le soutien du groupe N-VA au contenu de la proposition de révision à l'examen, mais qu'elles sont uniquement motivées par les préoccupations du groupe concernant la mise en œuvre pratique et les conséquences de la nouvelle disposition constitutionnelle, tant pour l'État fédéral que pour les communautés.

voorgestelde artikel 22ter, tweede lid, niet alleen aan de Federale Staat gericht, maar ook aan de deelstaten, in het licht van nieuwe bevoegdheden die hun eventueel zullen worden overgedragen. De implicaties van het nieuwe artikel 22ter zijn van een andere aard, te weten juridisch, praktisch en financieel. De overheidsinstanties die moeten instaan voor de personen met een handicap worden immers verzocht « *zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie te waarborgen* ». Daaruit volgen resultaatsverbintenissen waarvoor andere overheidsinstanties dan de Federale Staat bevoegd zullen zijn.

In verband met de door de heer Delpérée geschetste ontwikkeling van algemene fundamentele rechten naar specifieke rechten, vermeldt de heer Cheron ook de economische, sociale en culturele rechten, zoals het recht op huisvesting (artikel 23), en het beginsel van duurzame ontwikkeling (artikel 7bis). Op een bepaald ogenblik zal men evenwel moeten onderzoeken of het opportuun is dergelijke specifieke rechten te blijven toevoegen en zal men de interne coherentie van de huidige grondrechtenbescherming moeten bekijken.

Een laatste opmerking behelst de efficiëntie van het nieuwe artikel 22ter. De Senaat zou in zijn nieuwe samenstelling eventueel de impact kunnen meten en evalueren niet alleen van dit artikel, maar van alle specifieke grondrechten, op al onze medeburgers, bijvoorbeeld na het verstrijken van een termijn van enkele jaren na hun inwerkingtreding.

De heer Vanlouwe dankt de heer Delpérée voor zijn verduidelijking. Spreker onthoudt dat het voorgestelde artikel 22ter voor de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten een verplichting tot handelen inhoudt. De heer Cheron heeft erop gewezen dat de Federale Staat vooralsnog bevoegd is om het begrip handicap te definiëren, maar dat er inzake het gehandicaptenbeleid in het kader van de staatshervorming misschien nog bevoegdheidsoverdrachten zullen plaatsvinden. Op dit ogenblik beschikken de gemeenschappen reeds over omvangrijke bevoegdheden inzake welzijn. Zo bestaan er fondsen die belangrijke inspanningen leveren op het vlak van het gehandicaptenbeleid. De grondwettelijke verankering van de rechten van personen met een handicap zal de gemeenschappen aanvullende verplichtingen opleggen. De heer Cheron heeft reeds de aandacht gevestigd op de juridische, praktische en financiële implicaties van het nieuwe artikel 22ter. Maar op het vlak van de bevoegdheidsoverdrachten tast men nog steeds in het duister. Vandaar de vraag of hieromtrent overleg is gepleegd met de gemeenschappen. De heer Vanlouwe beklemtoont dat deze vragen geenszins afbreuk doen aan de inhoudelijke steun van de N-VA-fractie aan dit herzieningsvoorstel, maar enkel ingegeven zijn door de bekommernis over de praktische uitvoering en de gevolgen van de nieuwe grondwetsbepaling voor zowel de Federale Staat als de gemeenschappen.

M. Delpérée souhaite apporter trois précisions.

Tout d'abord, la Constitution n'est pas une règle fédérale. Le Sénat en tant que composante du constituant n'agit pas comme agent de l'État fédéral, mais comme agent de l'État global avec des implications pour l'État fédéral, les communautés et les régions. Par exemple, en matière d'enseignement, l'article 24 de la Constitution proclame la liberté d'enseignement et l'obligation de suivre un enseignement. Mais il appartient aux communautés d'organiser celui-ci. *M. Delpérée* qualifie cette procédure comme relevant de l'État « fédératif », à savoir l'État qui rassemble l'État fédéral et les entités fédérées.

Deuxièmement, l'article 22ter proposé n'entend pas constituer à lui seul le statut de la personne handicapée. Cette personne continue évidemment à jouir des autres droits et libertés, comme le droit au logement, le droit à l'enseignement et le droit à la liberté d'expression. L'article 22ter proposé offre une protection supplémentaire et ne vient pas se substituer aux autres droits et libertés. La nouvelle disposition ne constitue donc pas le réceptacle exclusif des droits qui revendraient à la personne handicapée.

Troisièmement, comme *M. Vanlouwe* l'a soulevé à juste titre, entre l'affirmation d'un principe constitutionnel et la pratique, il y a toujours un divorce. Ainsi, les hommes et les femmes sont égaux en droit, mais la réalité démontre que ce n'est pas toujours le cas.

III. VOTES

L'article unique est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

Les rapporteurs,

Dirk CLAES.
Gérard DEPPEZ.

La présidente,

Sabine de BETHUNE.

*
* *

Le texte adopté par la commission est le même que celui de la proposition de révision de la Constitution (voir le doc. Sénat, n° 5-139/1 — S.E. 2010).

De heer Delpérée wil drie zaken verduidelijken.

Eerst en vooral is de Grondwet geen federale regel. De Senaat is een component van de grondwetgever en handelt niet als vertegenwoordiger van de Federale Staat, maar als vertegenwoordiger van de globale Staat, met implicaties voor de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Wat het onderwijs betreft bijvoorbeeld, kondigt artikel 24 van de Grondwet de vrijheid van onderwijs en de verplichting onderwijs te volgen af. Maar het staat aan de gemeenschappen dat onderwijs te organiseren. *De heer Delpérée* vindt dat die procedure tot de bevoegdheid van de « federatieve » Staat behoort, met name van de Staat die de Federale Staat en de deelstaten samenbrengt.

Ten tweede is het niet de bedoeling dat het voorgestelde artikel 22ter op zich de rechtspositie van personen met een handicap regelt. Die personen blijven uiteraard de andere rechten en vrijheden genieten, zoals het recht op huisvesting, het recht op onderwijs en het recht op vrijheid van meningsuiting. Het vorige artikel 22ter biedt bijkomende bescherming en komt niet in de plaats van de andere rechten en vrijheden. De nieuwe bepaling fungeert dus niet als de exclusieve « vergaarbak » voor de rechten van personen met een handicap.

Ten derde bestaat er, zoals *de heer Vanlouwe* terecht heeft opgemerkt, steeds een kloof tussen de afkondiging van een grondwettelijk beginsel en de praktijk. Zo zijn mannen en vrouwen in rechte gelijk, maar de werkelijkheid bewijst dat dit niet altijd het geval is.

III. STEMMINGEN

Het enig artikel wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteurs,

Dirk CLAES.
Gérard DEPPEZ.

De voorzitter,

Sabine de BETHUNE.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als die van het voorstel tot herziening van de Grondwet (zie stuk Senaat, nr. 5-139/1 — B.Z. 2010).